Rapport d'activités du Conseil de surveillance des activités de la Sûreté du Québec pour l'année 2003-2004

20 octobre 2004

Québec

106-00690/

RAPPORT D'ACTIVITÉS DU CONSEIL DE SURVEILLANCE DES ACTIVITÉS DE LA SÛRETÉ DU QUÉBEC POUR L'ANNÉE 2003-2004

2004

Dépôt légal - 2004
Bibliothèque nationale du Québec
Bibliothèque nationale du Canada
ISBN : 2-550-42738-6
ISSN : 1708-0819
© Gouvernement du Québec, 2004

Monsieur Michel Bissonnet
Président de l'Assemblée nationale
Hôtel du parlement
Québec (Québec) G1A 1A4

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de vous présenter le rapport d'activités du Conseil de surveillance des activités de la Sûreté du Québec pour l'année 2003-2004.

Ce rapport rend compte des activités du Conseil pour la dernière année, de même qu'il présente le plan d'action qu'il entend poursuivre au cours de l'année 2004-2005.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le ministre de la Sécurité publique

Jacques Chagnon
Québec, octobre 2004

Monsieur Jacques Chagnon
Ministre de la Sécurité publique
2525, boul. Laurier, 5e étage
Québec (Québec) G1V 2L2

Monsieur le Ministre,

Conformément à l'article 301 de la *Loi sur la police*, j'ai l'honneur de vous présenter le rapport d'activités du Conseil de surveillance des activités de la Sûreté du Québec pour l'année 2003-2004.

Ce rapport, qui porte sur les opérations du Conseil au cours de la dernière année, met en perspective les faits saillants de ses activités, de même qu'il énonce sommairement le plan d'action qu'il s'est donné pour l'année 2004-2005.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le président,

Claude Corbo
Québec, juin 2004

TABLE DES MATIÈRES

1.0 LE CONSEIL DE SURVEILLANCE DES ACTIVITÉS DE LA SÛRETÉ DU QUÉBEC 1

1.1 LA MISSION DU CONSEIL 1

1.2 LES ASSISES JURIDIQUES ET LES COMPÉTENCES DU CONSEIL 1

1.3 LE FONCTIONNEMENT DU CONSEIL 2

1.4 LES RESSOURCES DU CONSEIL 3

1.5 LA COMPOSITION DU CONSEIL 4

2.0 LES FAITS SAILLANTS 2003 – 2004 5

2.1 LES RÉUNIONS DU CONSEIL 5

2.2 L'ORGANISATION DU TRAVAIL 5

2.3 LE PLAN STRATÉGIQUE 2002-2005 6

2.3.1 LES ORIENTATIONS STRATÉGIQUES POURSUIVIES 6

2.3.2 LES PRINCIPES DE BASE DU CONSEIL 7

2.4 LES ENGAGEMENTS PRIS PAR LE CONSEIL 8

2.5 LA NATURE DES AVIS AU MINISTRE 8

2.6 L'APPROCHE DU CONSEIL 9

2.7 LA SUBSTANCE DES AVIS RÉALISÉS EN 2003-2004 10

3.0 LE PLAN D'ACTIVITÉS DE L'ANNÉE 2004-2005 14

1.1 LA MISSION DU CONSEIL 1

1.2 LES ASSISES JURIDIQUES ET LES COMPÉTENCES DU CONSEIL 1

1.3 LE FONCTIONNEMENT DU CONSEIL 2

1.4 LES RESSOURCES DU CONSEIL 3

1.5 LA COMPOSITION DU CONSEIL 4

2.0 LES FAITS SAILLANTS 2003 – 2004 5

2.1 LES RÉUNIONS DU CONSEIL 5

2.2 L'ORGANISATION DU TRAVAIL 5

2.3 LE PLAN STRATÉGIQUE 2002-2005 6

2.3.1 LES ORIENTATIONS STRATÉGIQUES POURSUIVIES 6

2.3.2 LES PRINCIPES DE BASE DU CONSEIL 7

2.4 LES ENGAGEMENTS PRIS PAR LE CONSEIL 8

2.5 LA NATURE DES AVIS AU MINISTRE 8

2.6 L'APPROCHE DU CONSEIL 9

2.7 LA SUBSTANCE DES AVIS RÉALISÉS EN 2003-2004 10

3.0 LE PLAN D'ACTIVITÉS DE L'ANNÉE 2004-2005 14

ANNEXE 1 1

2.6.1 SERMENT DE DISCRÉTION 4

1.0 LE CONSEIL DE SURVEILLANCE DES ACTIVITÉS DE LA SÛRETÉ DU QUÉBEC

1.1 LA MISSION DU CONSEIL

La mission qui est confiée par la *Loi sur la police* au Conseil de surveillance des activités de la Sûreté du Québec consiste à évaluer méthodiquement et faire des recommandations au ministre de la Sécurité publique relativement à diverses méthodes, pratiques et facettes des activités de la Sûreté afin de contribuer à l'amélioration des services dispensés au profit de l'ensemble des citoyens et citoyennes du Québec. Le Conseil a principalement juridiction à l'égard de la question des affaires internes et de l'administration des enquêtes criminelles.

1.2 LES ASSISES JURIDIQUES ET LES COMPÉTENCES DU CONSEIL

Le Conseil de surveillance des activités de la Sûreté du Québec, qui a été mis sur pied en mars 2001, fut institué sous l'autorité du ministre de la Sécurité publique, en vertu de l'article 290 de la *Loi sur la police,* adoptée le 13 juin 2000.

Le chapitre IV du titre V de la *Loi sur la police* établit clairement le mandat du Conseil et ses responsabilités, énumère ses pouvoirs habilitants, prescrit sa composition, énonce les conditions de son fonctionnement et présente ses obligations. Ce chapitre définit les balises à l'intérieur desquelles doit agir le Conseil.

Les fonctions du Conseil, qui sont énoncées aux articles 291 et 292 de la *Loi sur la police*, stipulent pour l'essentiel, d'une part, que les avis sont adressés au Ministre et, d'autre part, qu'ils traitent des affaires internes, de l'administration des enquêtes criminelles et des questions qui lui sont soumises par le Ministre.

Aux fins de l'exercice d'un tel mandat, le législateur a prévu pour le Conseil, à l'article 293 de la *Loi*, des pouvoirs particuliers, dont celui d'interroger tout membre de la Sûreté ou de son personnel non policier, de même que celui d'examiner tout document, livre, registre ou compte comportant des renseignements utiles.

L'article 294 stipule par ailleurs qu'il « est interdit d'entraver le travail d'un membre du Conseil ou de la personne désignée par celui-ci dans l'exercice de ses fonctions, de le tromper par des réticences ou de fausses déclarations ou de refuser de lui fournir un renseignement. ».

Il est enfin utile de souligner la durée limitée dans le temps du mandat du Conseil. En vertu de l'article 303 de la *Loi sur la police*, le ministre de la Sécurité publique devra faire rapport au gouvernement, au plus tard le 18 mars 2005, sur les travaux du Conseil de surveillance, rapport qui devra également être déposé à l'Assemblée nationale. Dans la foulée de ce rapport, le gouvernement du Québec devra décider s'il y a lieu ou non de proposer à l'Assemblée nationale le maintien du Conseil. Selon la seconde hypothèse et en fonction de l'article 357 de la *Loi sur la police*, le Conseil cesserait ses travaux le 16 juin 2005 ou à toute autre date ultérieure que le gouvernement déterminerait pour permettre au Conseil de compléter ses dossiers en cours.

1.3 LE FONCTIONNEMENT DU CONSEIL

Le Conseil de surveillance des activités de la Sûreté du Québec, conformément à l'article 296 de la *Loi sur la police*, est composé de cinq membres, dont un président. Selon l'article 298, les membres doivent se réunir au moins six fois par année.

Avant d'entrer en fonction, tel que le prévoit l'article 299 de la *Loi sur la police*, les membres du Conseil, les membres de son personnel et les personnes que peut désigner le Conseil doivent au préalable prêter un serment de discrétion. Dans chacun des cas, le Conseil s'est acquitté de cette responsabilité.

Au-delà de ce que prévoit la Loi, le Conseil a par ailleurs établi certains principes généraux de fonctionnement afin d'encadrer ses travaux et ceux de ses employés:

- ✓ bien qu'en vertu de la Loi, les réunions du Conseil puissent être tenues partout sur le territoire du Québec, celles-ci ont normalement lieu à Montréal, ville où se trouve le siège social de la Sûreté du Québec;
- ✓ le président convoque les réunions, mais tout membre peut demander la tenue d'une réunion;
- ✓ les réunions se tiennent privément, mais le Conseil peut accueillir les invités de son choix;
- ✓ le Conseil s'efforce de prendre des décisions consensuelles;
- ✓ les relations publiques du Conseil sont assurées par le président, à moins qu'il en ait été prévu autrement;
- ✓ en matière de collecte de l'information auprès de la Sûreté du Québec, pour la bonne marche des travaux, les demandes transigent par le président ou le secrétaire du Conseil de surveillance, lequel agit dans les circonstances comme agent de liaison auprès du corps de police.

Au cours de l'année 2003-2004, ces principes de fonctionnement ont continué à se révéler tout à fait appropriés à l'exercice du mandat et le Conseil n'a pas éprouvé la nécessité de les reconsidérer.

Il y a lieu de signaler que les membres collaborent à temps partiel aux travaux du Conseil. Seuls le secrétaire du Conseil et le personnel permanent travaillent à temps plein[1]. Il faut cependant noter que, conformément à l'article 297 de la *Loi sur la police*, le gouvernement du Québec a adopté, le 12 septembre 2001, le décret 1078-2001 relatif à la rémunération des membres, selon lequel chacun d'eux a droit à un montant forfaitaire pour chacune des réunions auxquelles il participe. Quant au président, il n'est pas rémunéré dans la mesure où le ministère de la Sécurité publique a paraphé une entente avec l'Université du Québec à Montréal en vue de le libérer d'une charge de cours, de manière à lui permettre de consacrer un nombre d'heures équivalant aux travaux du Conseil.

---

[1] Voir l'Annexe 1 pour consulter la liste des membres et de son personnel ainsi que l'organigramme.

1.4 LES RESSOURCES DU CONSEIL

Suivant l'article 300 de la *Loi sur la police*, le secrétaire et les membres du personnel du Conseil sont nommés et rémunérés en vertu de la *Loi sur la fonction publique*.

TABLEAU 1 : EFFECTIF DU CONSEIL EN 2003 – 2004

Effectif autorisé		***Effectif utilisé***	
Cadre	*1*	*Cadre*	*1*
Professionnel	*3*	*Professionnel*	*2*
Fonctionnaire	*1*	*Fonctionnaire*	*1*
	5		*4*

En 2003-2004, le Conseil a poursuivi son rythme de croisière et le niveau des effectifs a été maintenu à quatre employés; il s'agit là d'une structure jugée suffisante en raison de la mission fort particulière qu'est celle du Conseil. Bien qu'à première vue, le niveau d'effectifs apparaisse limité, la flexibilité d'une telle structure lui aura malgré tout permis de travailler en 2003-2004 sur un document technique et trois nouveaux avis substantiels, dont il sera question ultérieurement.

TABLEAU 2 : RESSOURCES FINANCIÈRES DU CONSEIL

Crédits / 2003 - 2004		***Dépenses enregistrées en 2003-2004*** [1]
Rémunération	275 000 $	275 301 $
Fonctionnement	57 900 $	54 529 $
Total	332 900 $	329 830 $

Bien que les ressources investies dans les activités du Conseil aient augmenté d'environ 12,9 %, passant de 292,0 K $ en 2002-2003 à 329,8 K $ en 2003-2004, celles-ci sont malgré tout demeurées en deçà des crédits alloués annuellement par le Ministère.

L'augmentation sensible du niveau de dépenses s'explique essentiellement par le fait qu'en 2003-2004, le Conseil a défrayé le traitement complet de ses quatre employés pour une pleine année, alors qu'auparavant, le Conseil a fonctionné sur la base du traitement de 3 à 3.5 employés à temps complet (etc).

[1] Ces données préliminaires excluent le coût des dépenses assumées centralement, notamment celles liées aux contributions d'employeur, aux télécommunications et aux immobilisations.

1.5 LA COMPOSITION DU CONSEIL

Les cinq membres du Conseil rassemblent des expertises provenant de champs professionnels variés et n'ayant pas de lien particulier avec le milieu policier.

Une telle composition du Conseil répond à l'article 296 de la *Loi sur la police* voulant que les membres doivent provenir de divers domaines de compétence. Ainsi, cette composition favorise l'indépendance de vues et d'action optimale du Conseil pour l'accomplissement de son mandat.

Le Conseil est présidé par un membre qui en coordonne les travaux. C'est également le président qui assure le lien entre le Conseil et le Ministre.

2.0 LES FAITS SAILLANTS 2003 – 2004

Au cours de l'année 2003-2004, en fonction de l'expérience vécue depuis le début de ses travaux le 9 mars 2001, le Conseil a fonctionné sur la base d'un rythme de croisière normal.

2.1 LES RÉUNIONS DU CONSEIL

La *Loi sur la police* prescrit que le Conseil doit se réunir au moins six fois par année. Entre le 1er avril 2003 et le 31 mars 2004, le Conseil a tenu 14 réunions :

1er avril 2003	15 octobre 2003
16 avril 2003	29 octobre 2003
24 avril 2003	3 décembre 2003
8 mai 2003	15 janvier 2004
3 juin 2003	27 janvier 2004
28 août 2003	4 mars 2004
8 octobre 2003	17 mars 2004

2.2 L'ORGANISATION DU TRAVAIL

Pendant l'année 2003-2004, le Conseil a arrêté certaines dispositions pour l'organisation de son travail :

- Le Conseil a rencontré, lors des premières réunions de l'année, des experts externes susceptibles d'alimenter ses réflexions sur diverses méthodes d'enquêtes criminelles;
- Le secrétaire et les professionnels du Conseil ont tenu 47 rencontres avec des membres de la Sûreté du Québec, le SPVM, la GRC et des substituts du procureur général au cours desquelles ils se sont entretenus avec près de 85 intervenants dans le cadre des travaux de préparation des avis inscrits au plan de travail de l'année 2003-2004;
- Les membres du Conseil ont pris connaissance de multiples documents pour éclairer leur réflexion et préparer les avis.
- Le président du Conseil a fait le point, le 18 septembre 2003, avec le nouveau directeur général de la Sûreté du Québec sur l'évolution des travaux du Conseil et les orientations du corps policier.

2.3 LE PLAN STRATÉGIQUE 2002-2005

Au cours de l'année 2003-2004, le Conseil a poursuivi la mise en œuvre de son plan stratégique 2002-2005 qui avait été déposé à l'Assemblée nationale du Québec le 11 mars 2003. Pour mémoire, il est opportun de rappeler ici les principaux éléments du Plan stratégique qui définissent les orientations du Conseil et la façon dont il conçoit son rôle.

Au départ, le mandat du Conseil peut à première vue apparaître simple du fait que la *Loi sur la police* prescrit de façon assez précise sa mission et les attentes que le législateur a placées en lui. Cependant, il n'est pas pour autant aisé d'apprécier une organisation opérationnelle comme la Sûreté, comptant plus de 7000 employés, dont la majeure partie est constituée d'agents de la paix répartis sur le vaste territoire du Québec. Au surplus, l'inconfort de la Sûreté à l'égard du principe même de la création du Conseil et l'analyse des activités d'une organisation, dont la mission a pour effet de l'entourer d'une aire de discrétion nécessaire à l'accomplissement de ses responsabilités, sont autant d'éléments contribuant à rehausser le niveau de complexité de la mission du Conseil.

2.3.1 LES ORIENTATIONS STRATÉGIQUES POURSUIVIES

Au nombre de deux, les grandes orientations que s'est fixé le Conseil découlent directement de sa raison d'être, à savoir appuyer les efforts de renouvellement de la Sûreté et appuyer le Ministre et le gouvernement dans leurs responsabilités politiques et administratives à l'égard de la Sûreté.

Tenant compte des prescriptions de la Loi et des attentes que lui fixe le Ministre, le Conseil est un organisme d'analyse et de réflexion, de même qu'un outil d'encadrement au service de l'autorité politique. Il va de soi que, sur la base de telles orientations, le Conseil traite de grands enjeux et fait preuve de fermeté eu égard aux grands principes en cause.

Dans le cas de l'appui que le Conseil entend apporter au Ministre et au gouvernement quant à leurs responsabilités politiques et administratives envers la Sûreté, le Conseil présente des avis appuyés sur des points de référence et sur une perspective d'ensemble en matière d'affaires internes et d'enquêtes criminelles principalement.

Rappelons brièvement les deux grandes orientations du Conseil, de même que les six objectifs stratégiques contenus à ce plan :

« **Orientation n° 1** : Évaluer les activités et les efforts de réforme au sein de la Sûreté

Objectifs stratégiques :

- ✓ Contribuer à l'amélioration des services de la Sûreté, notamment en matière d'affaires internes et d'enquêtes criminelles;
- ✓ Favoriser le renforcement et l'accélération de la mise en application effective du processus de renouvellement de la Sûreté du Québec;

- ✓ Concourir à transformer la Sûreté afin qu'elle passe d'un mode réactif à un mode anticipatif (prévention, planification, veille stratégique);

- ✓ Contribuer à une amélioration de la transparence de la Sûreté dans ses activités de reddition de comptes;

Orientation n° 2 : Appuyer le ministre de la Sécurité publique et le gouvernement du Québec dans leurs responsabilités politiques et administratives à l'égard de la Sûreté

Objectifs stratégiques :

- ✓ Comparer la Sûreté à d'autres organisations policières comparables, notamment en matière d'affaires internes et d'enquêtes criminelles, en énonçant des points de référence;

- ✓ Contribuer à l'implantation et au développement à la Sûreté d'une culture du partenariat et de l'ouverture;»[2]

Telles sont les orientations dont s'inspirera le Conseil dans la suite de son action.

2.3.2 LES PRINCIPES DE BASE DU CONSEIL

En fonction des orientations que s'est donné le Conseil, celui-ci a établi trois grands principes qui guident la formulation des avis destinés au Ministre.

- Les avis transmis au Ministre doivent être significatifs et, à ce titre, ils doivent porter sur des questions d'intérêt en mettant en valeur des problématiques importantes;

- Les avis acheminés au Ministre doivent être élaborés sur la base d'un consensus arrêté entre les membres et ils doivent au surplus être empreints de rigueur et de pragmatisme;

- Le Conseil doit éviter d'intervenir dans la gestion courante du corps policier, à moins que le Ministre lui fasse une demande explicite en ce sens.

L'expérience de l'année 2003-2004, comme ce fut le cas au cours des années précédentes, a permis de constater, à la pleine satisfaction du Conseil, la pertinence de ces principes.

---

[2] Conseil de surveillance des activités de la Sûreté du Québec, *Plan stratégique 2002-2005 du Conseil de surveillance des activités de la Sûreté du Québec*, pp. 14 à 18.

2.4 LES ENGAGEMENTS PRIS PAR LE CONSEIL

Au départ, et tel que précisé dans le rapport annuel de 2000-2001, le Conseil s'était engagé à produire des avis d'appréciation en matière d'affaires internes. En ce qui a trait à la question de l'administration des enquêtes criminelles, le Conseil s'était également engagé à traiter au moins une problématique d'intérêt majeur par année, en commençant par la structure, la gestion et l'encadrement. Par ailleurs, sur la base de l'appréciation qu'avait requise de lui le Ministre, le Conseil s'était aussi engagé à évaluer diverses composantes du plan de renouvellement de la Sûreté, lequel était d'ailleurs perçu par la Direction du corps policier comme une réponse aux principales critiques formulées par la Commission d'enquête. Sur ce point, il était envisagé qu'au moins une problématique soit analysée annuellement.

De plus, en fonction de l'article 266 de la *Loi sur la police*, le Conseil a convenu d'examiner, dans le cadre de son mandat, la vérification et le contrôle de gestion exercés par la Sûreté.

Ainsi, sur la base de ce qui précède, le Conseil a inscrit à son plan d'action consigné dans son rapport annuel de 2000-2001 et dans son plan stratégique, que devraient minimalement être produits, entre le mois de mai 2001 et le mois de février 2005, une douzaine d'avis concernant les affaires internes, l'administration des enquêtes criminelles et le plan de renouvellement de la Sûreté. Jusqu'à maintenant, soit au terme de l'exercice 2003-2004, neuf avis ont été produits sur autant de facettes de l'organisation.

À l'égard des avis sectoriels qui sont produits, le Conseil a un souci de suivi de ses recommandations, en fonction duquel il évaluera à terme, la façon par laquelle la Sûreté aura disposé de ses propositions.

Par ailleurs, soucieux de répondre aux impératifs de la *Loi sur l'administration publique*, le Conseil s'était engagé à adopter un plan stratégique dans le courant de l'année 2001-2002. Ce plan fut donc soumis au Ministre au mois de février 2002 et il fut déposé à l'Assemblée nationale le 11 mars 2003. Le Conseil s'est ainsi conformé aux exigences de la loi précitée.

Enfin, conformément aux prescriptions de la *Loi sur le Conseil exécutif* eu égard à l'éthique des membres d'organismes publics, le Conseil s'était engagé à adopter un code d'éthique et de déontologie afin d'encadrer les membres du Conseil en cette matière. Un tel code fut adopté par les membres en novembre 2001. Le code est appliqué depuis.

2.5 LA NATURE DES AVIS AU MINISTRE

Entre l'été 2001 et le printemps 2003, le Conseil a procédé à la formulation de six avis, lesquels totalisent près de 500 pages de texte et 87 recommandations. Ces six avis ont traité des six problématiques suivantes :

- La gestion des affaires internes (numéro 1);
- La mission, la vision et les valeurs à la Sûreté (numéro 2);

- La structure, la gestion et l'encadrement en matière d'enquêtes criminelles (numéro 3);
- Les activités en matière de vérification interne (numéro 4);
- La formation en enquêtes criminelles (numéro 5);
- L'apport de la Sûreté en matière de partenariat d'enquêtes (numéro 6);

En 2003-2004, le Conseil a formulé trois nouveaux avis portant chacun sur une méthode d'enquête criminelle :

- La surveillance électronique (numéro 7);
- Les perquisitions (numéro 8);
- Les interrogatoires (numéro 9);

Dans son rapport annuel 2002-2003, le Conseil se proposait, pour l'année 2003-2004, d'évaluer également la question des sources humaines d'information (informateurs, agents sources et témoins repentis). Or, suite à des allégations de témoins repentis relativement à la commission d'infractions criminelles par des policiers, le ministre de la Sécurité publique a ordonné, en décembre 2003, une enquête sur ces questions. Dans les circonstances, le Conseil a convenu qu'il n'était pas opportun pour lui de réaliser un avis sur ces questions aux fins, notamment, d'éviter d'influencer l'administration de la justice.

2.6 L'APPROCHE DU CONSEIL

Depuis le 9 mars 2001, le Conseil s'est employé à réaliser le mandat que lui a confié la *Loi sur la police*. Au terme de ses trois premières années de fonctionnement, le Conseil continue à s'acquitter de son mandat comme organisme public. Par ailleurs, le Conseil a produit neuf avis sur autant d'aspects de la Sûreté du Québec et de son redressement en ces domaines. Le nombre de réunions tenues par le Conseil, qui dépasse largement ce que la loi exige, témoigne à la fois de l'engagement personnel résolu de la part de chacun de ses membres et de l'abondance du travail à réaliser. En outre, il convient de signaler que chacun des neuf avis a été adopté à l'unanimité des membres.

Ainsi, en fonction des termes de son mandat selon la *Loi sur la police*, de même qu'en réponse aux attentes du ministre de la Sécurité publique, le Conseil s'efforce de s'acquitter de ses responsabilités en lui remettant des avis basés sur une analyse rigoureuse aussi poussée que possible. Pour ce faire, le Conseil s'emploie constamment, dans ses avis et recommandations, à respecter deux règles impératives :

- D'une part, toujours s'inspirer des valeurs fondamentales de notre société : les idéaux démocratiques et la primauté des droits et libertés des citoyens et de l'État de droit;

- D'autre part, toujours faire preuve de réalisme et de pragmatisme.

L'utilité des avis et recommandations du Conseil repose sur le respect de ces deux règles : il faut ne jamais faire de compromis sur les valeurs fondamentales de la société et toujours proposer des actions et des moyens dans le monde concret où fonctionne la Sûreté du Québec.

2.7 LA SUBSTANCE DES AVIS RÉALISÉS EN 2003-2004

Tout en préservant la confidentialité des avis et des recommandations qu'il transmet au Ministre, le Conseil juge opportun de mettre en perspective la substance des avis réalisés au cours de l'année 2003-2004.

Deux caractéristiques importantes des avis doivent d'abord être rappelées.

En premier lieu, le Conseil accorde une grande importance au ton utilisé dans ses avis. L'objectif recherché de part et d'autre est une amélioration des services de la Sûreté au profit de la population, et non la polémique ou la condamnation. Le ton et la teneur des avis privilégient résolument une démarche constructive. Les avis sont donc fermes et sans complaisance et ils portent sur des questions fondamentales et se veulent rédigés avec discernement et jugement.

En 2003-2004, le Conseil a choisi de concentrer ses efforts sur la rédaction d'avis concernant certaines méthodes d'enquêtes criminelles.

- Un document technique sur les enquêtes

Ceci étant précisé, il appert que dans la plupart des cas, les différentes méthodes d'enquêtes criminelles représentent des moyens qui seront utilisés à un moment bien précis d'une enquête. De même, certaines méthodes seront davantage utilisées pour certaines formes de criminalité. Par exemple, il va de soi que seront observées des différences significatives entre la tenue d'une enquête sur un meurtre passionnel ou sur du trafic de stupéfiants sous l'emprise d'un réseau du crime organisé. Dans le premier cas, ce sera une enquête réactive parce qu'il existe en principe un cadavre et un certain nombre d'indices susceptibles d'être prélevés sur une scène de crime. Dans le second cas, on n'aura généralement pas de plaignant, de sorte qu'il faudra initier l'enquête, même sans plainte et méfait apparent.

Dans un tel contexte, le Conseil a cru bon de réaliser au départ un document technique intitulé *L'enquête criminelle : étapes et méthodes / document d'introduction et de réflexion sur l'enquête criminelle*. L'objectif poursuivi par ce document vise à saisir dans son ensemble la complexité et l'ampleur du travail policier en enquête criminelle afin de situer à l'intérieur de cet ensemble, les différentes méthodes d'enquête. Quand intervient la surveillance électronique? Les perquisitions? L'interrogatoire? C'est à ce questionnement que ce document, n'ayant d'ailleurs pas d'équivalent dans la littérature, se propose de répondre.

Une fois ce document de réflexion complété, le Conseil a entrepris l'analyse des trois méthodes d'enquêtes énoncées précédemment.

Avis no. 7 : La pratique de la surveillance électronique à la Sûreté du Québec

Dans le cadre de son rapport d'enquête, la Commission Poitras avait invité le ministre de la Sécurité publique à documenter le phénomène de la surveillance électronique à la Sûreté car elle considérait que le corps policier national du Québec utilisait abondamment la méthode.

Compte tenu que la pratique de la surveillance électronique est soumise à un important encadrement du *Code criminel* et que, depuis l'année 1990, plusieurs jugements sont venus baliser l'emploi de cette méthode hautement intrusive, le Conseil a procédé à un rappel des principales prescriptions. Il a aussi analysé le volume d'activités sur une base comparative avec d'autres grands corps policiers canadiens. Il a par la suite procédé à l'analyse du processus utilisé à la Sûreté aux fins de requérir une autorisation judiciaire, de même qu'il a évalué l'exécution administrative des mandats. Il a aussi abordé la question des liens entretenus entre les escouades d'enquêtes et le Service de la surveillance électronique, pour finalement, apprécier la reddition de comptes en ce domaine et les rapports annuels soumis en vertu de l'article 195 du *Code criminel.*

Avis no. 8 : La pratique des perquisitions à la Sûreté du Québec

L'avis numéro 8 est intitulé *La pratique des perquisitions à la Sûreté du Québec.* Au départ, le Conseil prend soin de brosser un portrait de l'environnement juridique des perquisitions au Québec et au Canada, car on ne peut apprécier le travail de la Sûreté en la matière qu'en ayant à l'esprit, d'une part, les pouvoirs qui lui sont conférés par les lois ou par les règles du *Common Law* et, d'autre part, les limites liées à l'exercice de ces pouvoirs dans ces mêmes lois ou règles, et surtout, eu égard à la *Charte canadienne des droits et libertés* et à la jurisprudence.

L'analyse de la pratique des perquisitions a été faite en cinq temps. Dans un premier temps, le Conseil a analysé le rapport annuel que doit fournir la Sûreté du Québec au ministre de la Sécurité publique. Dans un deuxième temps, c'est la question de la formation et de l'encadrement administratif des perquisitions que le Conseil a abordée. Le Conseil s'est ensuite intéressé au processus d'obtention d'un mandat de perquisition à la Sûreté, en partant de la prise de décision concernant le besoin d'en obtenir un, jusqu'à la rencontre avec un juge de paix habilité à l'autoriser, en passant par la confection des affidavits. Ensuite, le Conseil s'est penché sur l'exécution des perquisitions.

Finalement, le Conseil a abordé le suivi des décisions judiciaires sur les perquisitions, considérant que même dans les organisations les mieux rodées, il peut arriver certaines erreurs ou certains problèmes qui demandent une compréhension de ce qui a pu les occasionner.

Avis no. 9 : La pratique des interrogatoires à la Sûreté du Québec

La méthode de l'interrogatoire a de particulier que tous les suspects qui ont été arrêtés, indépendamment du type de criminalité visé, seront l'objet d'un interrogatoire plus ou moins long. Par ailleurs, de plus en plus les corps policiers qui enquêtent les crimes majeurs auront tendance à utiliser l'interrogatoire vidéo.

Comme dans le cas des autres méthodes abordées en 2003-2004, le Conseil a en premier lieu fait un survol de la littérature, notamment dans le contexte de la volumineuse jurisprudence arrêtée à propos des interrogatoires et confessions. Il a aussi évalué le type de formation dont disposent les enquêteurs, de même que tout le travail de préparation et de planification des interrogatoires.

Les pratiques utilisées à la Sûreté eu égard aux interrogatoires policiers ont, par la suite, été analysées. Il en va de même des interrogatoires vidéo.

Par ailleurs, au plan méthodologique, le Conseil tient pour souhaitable, dans la mesure du possible, de comparer la Sûreté dans ses activités avec des organisations policières de taille similaire afin de réaliser des analyses appuyées sur des points de référence. Lorsqu'elle est possible, la comparaison permet de mieux discerner les zones problématiques ou, au contraire, de mieux mettre en valeur les réussites. Le jugement et les avis s'en trouvent raffermis.

La réalisation d'un avis s'échelonne généralement sur une période d'environ 6 à 8 mois et requiert une trentaine d'entrevues avec divers représentants de la Sûreté, aussi bien au siège social qu'en région, de même qu'avec différents partenaires du corps policier. Tout au long de ces travaux, le Conseil fait des observations et constats, qui sont généralement portés à l'attention du corps policier.

Les neuf avis transmis au Ministre au cours des trois dernières années totalisent plus de 800 pages de texte et ils comportent plus de 130 recommandations qui, de l'avis du Conseil, sont susceptibles de bonifier le fonctionnement de la Sûreté.

- **Note sur la méthodologie du Conseil**

La production de neuf avis sur différentes facettes de l'organisation et du fonctionnement de la Sûreté du Québec a été rendue possible par la mise en œuvre d'une méthodologie précise utilisée par le Conseil et la permanence. Il y a lieu, dans le cadre du présent rapport d'activités, de mettre en lumière cette méthodologie.

Cette méthodologie comporte trois composantes essentielles :

1) Revue de littérature générale

Pour analyser un aspect donné de l'organisation et du fonctionnement de la Sûreté du Québec, il faut d'abord constituer un cadre théorique par l'analyse de la littérature générale disponible sur le sujet. Cette littérature générale regroupe une gamme diversifiée de documents. D'une part, il peut exister des lois et des règlements sur le sujet, ainsi que des jugements de tribunaux, y incluant la Cour suprême du Canada; pour l'essentiel, il s'agit ici de documents judiciaires canadiens ou québécois. D'autre part, le Conseil recourt également aux études spécialisées produites, au Canada ou à l'étranger, par des chercheurs en milieu universitaire, et dans des ministères ou des organismes spécialisés. Sont aussi consultés les documents de ministères responsables de corps policiers.

Plusieurs rapports produits au Québec depuis le début de la décennie 1990 contribuent aussi à la constitution du cadre théorique d'un avis. Parmi ces rapports, il y a celui d'une très grande importance de la Commission d'enquête chargée de faire enquête sur la Sûreté du Québec (dit « Rapport Poitras » du nom de son président, le Juge Lawrence Poitras), publié à la fin de 1998. Par cette première composante de la méthodologie, le Conseil voit à s'assurer que chacun de ses avis soit éclairé par toutes les études et analyses pertinentes produites ici ou à l'étranger, par une connaissance des lois, règlements et jurisprudence applicables au sujet et par les propos des spécialistes du domaine.

2) Analyse de la documentation policière

À la lumière du cadre théorique constitué par la revue de la littérature générale, le Conseil s'emploie aussi à analyser la documentation policière disponible sur le sujet de l'avis. Il s'agit, en premier lieu, de la documentation émanant de la Sûreté du Québec elle-même : plans de développement, rapports annuels, statistiques, politiques, règles de fonctionnement, directives, bases de données, etc., en un mot, tous les documents permettant de brosser un tableau aussi complet et précis que possible du volet de l'organisation et du fonctionnement de la Sûreté correspondant au sujet d'un avis donné. Il arrive souvent que les recueils d'informations requis par le Conseil exigent de la Sûreté la production de nouveaux documents; ainsi, la méthodologie mise en œuvre par le Conseil est régulièrement l'occasion pour la Sûreté de mieux se connaître elle-même, ce qui est un bénéfice important pour l'amélioration du corps policier.

Le Conseil cherche aussi à consulter la documentation sur un sujet donné qui est produit par d'autres corps policiers de taille comparable à la Sûreté. Au fil des ans, le Conseil a ainsi bénéficié de la collaboration du Service de police de la ville de Montréal (SPVM) et de la Gendarmerie royale du Canada (GRC). L'attachement du Conseil à une analyse comparative de la Sûreté en regard de corps policiers de taille et de responsabilités comparables a toujours constitué un principe méthodologique essentiel pour le Conseil.

3) Enquête sur le terrain

Les enquêtes menées sur le terrain représentent la troisième composante de la méthodologie du Conseil. Les membres de la permanence responsables de la préparation d'un avis recueillent et interrogent, sur les modes d'organisation et de fonctionnement et sur les pratiques policières une grande diversité de membres du personnel de la Sûreté du Québec. Il peut s'agir de gestionnaires et de dirigeants de divers niveaux du corps policier aussi bien que de membres policiers ou civils. Les gestionnaires ainsi rencontrés et interrogés occupent une grande variété de fonctions dans l'organisation et ils peuvent travailler un peu partout sur le territoire québécois, à Montréal ou Québec, ou encore dans les régions et postes de petite taille. De même, ces personnes peuvent être affectées aux opérations (par exemple des enquêteurs ou gestionnaires d'enquête) ou encore exercer des fonctions de soutien aux opérations (« staff »). Les enquêtes sur le terrain consistent pour l'essentiel à accroître et à valider l'information dont dispose le Conseil sur le sujet d'un avis et aussi à se faire une représentation vraie et complète de la réalité effective de l'organisation et du fonctionnement du corps policier sur le terrain et dans la vie quotidienne concrète.

Par souci méthodologique de comparaison, les enquêtes sur le terrain se composent aussi de rencontres et d'entrevues avec des membres d'autres corps policiers (particulièrement le SPVM et la GRC) affectés à des tâches semblables ou comparables à celles des membres de la Sûreté que rencontrent les responsables du Conseil. Ainsi, chacun des avis du Conseil tire partie d'un nombre substantiel de rencontres et d'entrevues avec divers intervenants.

3.0 LE PLAN D'ACTIVITÉS DE L'ANNÉE 2004-2005

En matière de reddition de comptes, au-delà de la production du présent rapport d'activités devant être déposé au ministre de la Sécurité publique au plus tard le 16 juin de chaque année, le président du Conseil doit être entendu par la Commission permanente compétente de l'Assemblée nationale, conformément à l'article 302 de la *Loi sur la police.*

L'année 2004-2005 a ceci de particulier qu'elle est la dernière avant que l'Assemblée nationale soit saisie d'un rapport portant sur l'application du chapitre IV du titre V de la *Loi sur la police.* Ainsi, conformément à l'article 303 de cette Loi, le ministre de la Sécurité publique devra, au plus tard le 18 mars 2005, faire au gouvernement un rapport sur l'application des dispositions législatives concernant les activités du Conseil, lequel rapport devra par la suite être déposé à l'Assemblée nationale dans les 15 jours suivants.

Dans cette optique, le Conseil tentera donc de terminer ses travaux avant que ce rapport soit soumis aux membres de l'Assemblée nationale. Dans les circonstances, voici le plan de travail que le Conseil suivra durant l'année 2004-2005.

- **Production d'un avis sur le suivi des recommandations du Conseil**

Dans l'objectif de mesurer la progression de la Sûreté dans son renouvellement, le Conseil entend réaliser un avis sur le suivi des recommandations qu'il a produites à l'intention de la Sûreté. Un tel avis permettra par la même occasion au Conseil de proposer au Ministre les suites jugées opportunes à ses travaux. Comme le Conseil est conscient que les derniers avis auront été remis à la Sûreté récemment, ce suivi des recommandations portera principalement sur les cinq premiers avis déposés.

- **Production d'un avis portant sur la prospective en enquête**

La majeure partie du mandat du Conseil réfère à l'administration des enquêtes criminelles à la Sûreté. Comme il a été permis au Conseil de le constater durant les trois dernières années, si la Sûreté déploie des efforts importants pour progresser, se moderniser et se hisser parmi les meilleurs de la discipline, en matière d'enquêtes criminelles, des carences importantes sont malgré tout observées au plan de la gestion, de la supervision et de l'adaptation aux phénomènes nouveaux.

L'une des unités de la grande fonction Enquêtes est justement chargée de penser le changement, de favoriser l'adaptation des unités d'enquêtes à cette évolution du milieu et d'offrir l'encadrement de gestion nécessaire à l'atteinte des plus hauts standards en enquête.

Compte tenu que le Conseil, après trois années d'investigation dans le corps policier, a fait plusieurs observations sur les différents défis à relever, il croit nécessaire de compléter ses travaux en enquête en évaluant comment est outillé le corps policier en ces matières. Aussi, il entend évaluer les responsabilités et mandats, notamment de la Division conseil et développement en enquête, les ressources, les outils qu'il a produits pour les enquêteurs et les orientations poursuivies.

- **La réalisation d'une synthèse des avis du Conseil et la formulation d'un rapport final à l'intention du Ministre.**

Aux termes des travaux du Conseil qui se seront échelonnés sur quatre années, le Conseil réalisera un bilan de ses activités en mettant en perspective les faits saillants de ses observations et en proposant un portrait de la progression réelle enregistrée par la Sûreté au cours de ces années.

En outre de mettre en perspective ses activités et réalisations quant aux objectifs qu'il s'était initialement fixés et repris à son plan stratégique, il proposera un bilan et une analyse finale au Ministre aux fins d'alimenter sa réflexion, celle du gouvernement et des membres de l'Assemblée nationale en regard des exigences de la loi.

Membres du Conseil

Mme **Gretta Chambers** : journaliste, chancelière de l'Université McGill (1991 - 1999) et chancelière émérite depuis 2001;

M. **Claude Corbo** : président du Conseil de surveillance des activités de la Sûreté du Québec depuis février 2001, professeur titulaire en science politique à l'Université du Québec à Montréal (UQAM) et recteur de cette institution (1986 - 1996);

M. **Clément Godbout** : syndicaliste, président de la Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec / FTQ (1993 - 1998) et directeur section Québec du Syndicat des Métallos (1981 - 1991);

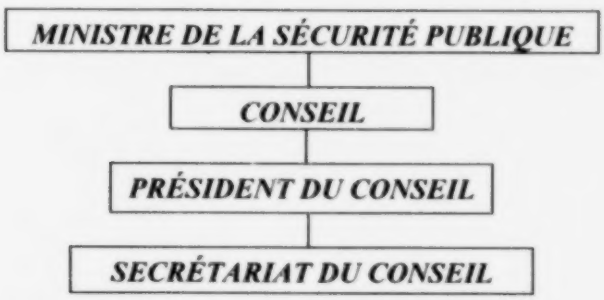
M. **Jacques Pigeon** : sous-ministre du ministère des Communications au gouvernement du Québec (1987 – 1992), vice-président, marketing et communications au sein de l'entreprise DMR Conseil (1992 – 2001);

M. **Jean-Pierre Lussier** : spécialiste du droit en arbitrage de griefs, il a pratiqué le droit criminel durant de nombreuses années en plus d'être coauteur de publications en la matière. Il a été procureur de la Commission d'enquête sur les opérations policières en territoire québécois (Commission Keable);

Le personnel du Conseil :

- Secrétaire : Sylvain Ayotte
- Conseillers : Brigitte Mercier et Dave Atkinson
- Agente de secrétariat : France Pouliot

ORGANIGRAMME DU CONSEIL DE SURVEILLANCE DES ACTIVITÉS DE LA SÛRETÉ DU QUÉBEC



Conseil de surveillance des activités de la Sûreté du Québec
1126, chemin St-Louis, 1er étage, bureau 101
Sillery (Québec) G1S 1E5

Téléphone : (418) 528-0491 Télécopieur : (418) 528-0558

CHAPITRE IV - CONSEIL DE SURVEILLANCE DES ACTIVITÉS DE LA SÛRETÉ DU QUÉBEC

SECTION I - INSTITUTION

290. Il est institué, sous l'autorité du ministre, un Conseil de surveillance des activités de la Sûreté du Québec.

SECTION II - MANDAT

291. Le Conseil adresse ses avis et ses recommandations au ministre.

292. Le Conseil :

1° effectue des analyses et formule des recommandations relativement aux activités du service chargé des affaires internes, au sein de la Sûreté du Québec;

2° donne son avis sur les rapports annuels réalisés par la Sûreté relativement au suivi des dossiers déontologiques, disciplinaires et criminels de ses membres;

3° donne son avis sur les rapports annuels réalisés par la Sûreté en matière d'écoute électronique et de perquisition;

4° donne son avis sur l'administration des enquêtes criminelles effectuées par la Sûreté;

5° réalise des études et formule divers avis, à la demande du ministre.

293. Pour la réalisation de son mandat, le Conseil ou la personne qu'il désigne peut, après avoir convenu des modalités applicables avec le directeur général de la Sûreté du Québec :

1° interroger l'un ou l'autre des membres de la Sûreté ou de son personnel non policier sur ses activités;

2° faire l'examen de tout document, livre, registre ou compte comportant des renseignements utiles à ce mandat et en prendre note ou copie.

Toute personne qui a la garde, la possession ou le contrôle de ces documents, livres, registres ou comptes doit, sur demande, en donner communication au Conseil ou à la personne désignée par celui-ci et lui en faciliter l'examen.

294. Il est interdit d'entraver le travail d'un membre du Conseil ou de la personne désignée par celui-ci dans l'exercice de ses fonctions, de le tromper par des réticences ou de fausses déclarations ou de refuser de lui fournir un renseignement.

295. Sur demande, tout membre du Conseil ou, le cas échéant, la personne désignée par celui-ci doit justifier de son identité et exhiber le certificat, signé par le ministre, attestant sa qualité.

SECTION III - COMPOSITION ET FONCTIONNEMENT

296. Le Conseil se compose de cinq membres, dont un président, nommés par le ministre. Ces membres appartiennent à divers domaines de compétence, pertinents pour la réalisation du mandat du Conseil.

Le président du Conseil dirige les activités du Conseil et en coordonne les travaux. Il assure également la liaison entre le Conseil et le ministre.

En cas d'empêchement du président, le ministre désigne un des membres pour le remplacer.

297. Les membres du Conseil ne sont pas rémunérés, sauf dans les cas, aux conditions et dans la mesure que peut déterminer le gouvernement.

Ils ont cependant droit, aux conditions et dans la mesure que détermine le gouvernement, au remboursement des dépenses faites dans l'exercice de leurs fonctions.

298. Le Conseil se réunit au moins six fois par année.

Il peut tenir ses séances à tout endroit au Québec. Le quorum est de trois membres, incluant le président.

299. Les membres du Conseil, les membres de son personnel et toute personne que le Conseil désigne doivent, avant d'entrer en fonction, prêter le serment prévu à l'annexe B.

Les membres du Conseil, les membres de son personnel et toute personne que le Conseil désigne en vertu de l'article 293 ne peuvent être poursuivis en justice en raison d'un acte accompli de bonne foi dans l'exercice de leurs fonctions.

300. Le secrétaire et les autres membres du personnel du Conseil sont nommés suivant la Loi sur la fonction publique.

SECTION IV - RAPPORTS

301. Le Conseil doit, au plus tard le 16 juin 2001 et par la suite à chaque année, transmettre au ministre un rapport de ses activités; ce rapport doit aussi contenir tous les renseignements que le ministre peut exiger.

Le ministre dépose ce rapport à l'Assemblée nationale dans les trente jours suivant la date de sa réception ou, si elle ne siège pas, dans les quinze jours de la reprise de ses travaux.

302. Au moins une fois par année, la commission compétente de l'Assemblée nationale entend le président du Conseil sur les activités de ce dernier.

303. Le ministre doit, au plus tard le 18 mars 2005, faire au gouvernement un rapport sur l'application du présent chapitre. Ce rapport est déposé à l'Assemblée nationale dans les quinze jours suivants ou, si elle ne siège pas, dans les quinze jours de la reprise de ses travaux.

ANNEXE B

2.6.1 SERMENT DE DISCRÉTION
(Articles 60, 84, 107, 108, 133, 203 et 299)

Je déclare sous serment que je ne révélerai et ne ferai connaître, sans y être dûment autorisé, quoi que ce soit dont j'aurai eu connaissance dans l'exercice de ma charge.

LISTE DES AVIS DU CONSEIL

Avis numéro 1 intitulé *Un redressement amorcé en matière d'affaires internes à la Sûreté du Québec*, adopté à la 13e réunion tenue le 7 février 2002, 53 p., transmis au Ministre le 28 février 2002

Avis numéro 2 intitulé *Le projet « Mission, vision, valeurs » de la Sûreté du Québec*, adopté à la 14e réunion tenue le 28 février 2002, 27 p., transmis au Ministre le 4 mars 2002

Avis numéro 3 intitulé *La structure, la gestion et l'encadrement en matière d'enquêtes criminelles à la Sûreté du Québec*, adopté à la 20e réunion tenue le 29 mai 2002. 104 p., transmis au Ministre le 6 juin 2002

Avis numéro 4 intitulé *Le fonctionnement de la Direction de la vérification et du contrôle de gestion de la Sûreté du Québec*, adopté à la 29e réunion tenue le 20 février 2003, 41 p., transmis au Ministre le 27 février 2003

Avis numéro 5 intitulé *La formation et la gestion de la carrière en enquêtes criminelles*, adopté à la 34e réunion tenue le 24 avril 2003, 130 p., transmis au Ministre le 16 mai 2003

Avis numéro 6 intitulé *L'apport de la Sûreté en matière de partenariat policier en enquête*, adopté à 34e réunion tenue le 24 avril 2003, 139 p., transmis au Ministre le 20 mai 2003

Avis numéro 7 intitulé *La pratique de la surveillance électronique à la Sûreté du Québec*, adopté à la 45e réunion tenue le 17 mars 2004, 113 p., transmis au Ministre le 15 juin 2004

Avis numéro 8 intitulé *La pratique des perquisitions à la Sûreté du Québec*, adopté à la 45e réunion tenue le 17 mars 2004, 135 p., transmis au Ministre le 15 juin 2004

Avis numéro 9 intitulé *Les entrevues et les interrogatoires policiers à la Sûreté du Québec*, adopté à la 47e réunion tenue le 4 mai 2004, 90 p., transmis au Ministre en juin 2004

DOCUMENTS TECHNIQUES PRODUITS

L'Enquête criminelle : Étapes et méthodes : document d'introduction et de réflexion sur l'enquête criminelle, octobre 2003, transmis au Ministre 10 mai 2004

Conseil de surveillance
des activités
de la Sûreté du Québec

Québec